**Deutscher Bundestag**
**13. Wahlperiode**

**Drucksache 13/2276**

08. 09. 95

# Antwort

## der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Manuel Kiper, Dr. Jürgen Rochlitz, Margareta Wolf und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
**— Drucksache 13/2177 —**

## EU-Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung (IVU)

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (Richtlinie 85/337), das Umweltinformationsrecht (Richtlinie 90/313) und das Umweltmanagementsystem/Öko-Audit (Verordnung 1836/93) sind originäre Neuerungen des Umweltrechts durch die Europäische Union (EU). Ihre Umsetzung in nationales Recht wurde leider regelmäßig erst nach Überschreiten der durch die EU gesetzten Fristen vollzogen, führte in jedem Fall zur Verwässerung der ursprünglichen Intention, wenn nicht gar zum Verkehren ins Gegenteil. Mit der „Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung" [KOM (93) 423 endg.] steht aber auf europäischer Ebene nunmehr ein Vorschlag zur Debatte, der auf die nationale Gesetzgebung im Umweltschutz wiederum innovativ wirken könnte. Der Europäische Rat der Umweltminister hat zur besagten sog. IVU-Richtlinie inzwischen bereits einen gemeinsamen Standpunkt entwickelt.

1. Wie sieht das weitere Vorgehen auf EU-Ebene bezüglich der IVU-Richtlinie im einzelnen aus?

Der EU-Umweltministerrat hat nach schwierigen Verhandlungen am 22./23. Juni 1995 einstimmig eine politische Einigung über die Inhalte des gemeinsamen Standpunktes zur IVU-Richtlinie (Artikel und Anhänge) beschlossen. Nach einer Anpassung der Erwägungsgründe an die geänderte Fassung der Artikel werden gegenwärtig die Übersetzungen in alle Amtssprachen der Gemeinschaft erstellt. Auf Grundlage eines konsolidierten Dokumentes mit den Erwägungsgründen, Artikeln und Anhängen wird der gemeinsame Standpunkt dann in allen Amtssprachen der Gemeinschaft von einem Ministerrat förmlich beschlossen werden. Dieser gemeinsame Standpunkt des Rates wird dann dem

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 6. September 1995 übermittelt.*
*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Europäischen Parlament (EP) zur 2. Lesung im Verfahren der Zusammenarbeit gemäß Artikel 189c des EG-Vertrages (EGV) zu einer Stellungnahme innerhalb von drei Monaten nach der Übermittlung zugeleitet. Die Einzelheiten des weiteren Verfahrens der Zusammenarbeit sind in Artikel 189c EGV geregelt:

Wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt zur IVU-Richtlinie binnen drei Monaten nach der Übermittlung billigen oder sich innerhalb dieser Frist nicht äußern würde, so müßte der Rat die IVU-Richtlinie endgültig entsprechend des gemeinsamen Standpunktes beschließen (Artikel 189c Buchstabe b EGV).

Wenn das EP Abänderungen an den gemeinsamen Standpunkt vorschlagen würde, so müßte die Kommission ihren eigenen Vorschlag gemäß Artikel 189c Buchstabe d EGV innerhalb eines Monates überprüfen. Gemäß Buchstabe e könnte der Rat den überprüften Kommissionsvorschlag mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Sofern die Kommission Abänderungen aus dem gemeinsamen Standpunkt nicht übernehmen würde, könnte der Rat den Vorschlag jedoch nur einstimmig ändern (Artikel 189c Buchstabe e, Artikel 189a EGV).

2. Welche Maßnahmen im deutschen Umweltrecht sind danach (aus heutiger Sicht) zu erwarten?

Wesentliche Elemente einer integrierten Betrachtung im Sinne des Vorschlags für eine IVU-Richtlinie sind im geltenden deutschen Umweltrecht bereits enthalten. Im Gegensatz zu den Ausführungen in der Begründung des ursprünglichen Kommissionsvorschlags dürfen Industrieanlagen mit einem hohen Verschmutzungspotential in Deutschland bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts nur errichtet und betrieben werden, wenn sie von der zuständigen Behörde in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt wurden. In diesem Genehmigungsverfahren sind traditionell nicht nur die Luftreinhaltungs- und Lärmbekämpfungsvorschriften zu prüfen, sondern alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften, also auch solche Vorschriften, die dem Schutz des Wassers, des Bodens und der Natur dienen. Für die meisten der in Anhang I des Richtlinienvorschlages genannten Anlagen gelten seit 1974 die Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes über genehmigungsbedürftige Anlagen. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) wendet sich nicht nur an die staatlichen Genehmigungs- und Überwachungsbehörden, sondern legt Grundpflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen fest und betont damit die Eigenverantwortung der Betreiber von Industrieanlagen.

Der Grundpflichtenkatalog dient auch dem Zweck, einer bloßen Verschiebung von Umweltproblemen von einem Sektor auf einen anderen vorzubeugen. Er enthält – ähnlich wie der neu in den gemeinsamen Standpunkt aufgenommene Artikel 2a – Grundpflichten des Betreibers, die im Sinne einer integrierten Betrachtung nicht nur den Schutz und die Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen, sondern u. a. auch die Abfallvermeidung und -verwertung sowie die Abwärmenutzung regeln.

Der IVU-Vorschlag betrifft neben der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen eine Vielzahl umweltrechtlicher Vorschriften, insbesondere auf den Gebieten des Immissionsschutz- und des Wasserrechts. Nach der im kommenden Jahr zu erwartenden endgültigen Verabschiedung der Richtlinie wird die Bundesregierung sorgfältig prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang das deutsche Recht geändert werden muß, um es den Anforderungen der IVU-Richtlinie anzupassen und den integrierten Ansatz bei der Anlagenzulassung fortzuentwickeln. Hierbei wird es u. a. um die Fragen gehen, wie die Anwendung der besten verfügbaren Techniken zum Schutz von Luft, Wasser und Boden und eine effiziente Energieverwendung beim Betrieb und bei einer zügigen Zulassung von Industrieanlagen künftig sicherzustellen sind.

3. Wie bewertet die Bundesregierung den Inhalt der IVU-Richtlinie in ihrer derzeitigen Fassung?

4. Konnten die in der Stellungnahme der Bundesregierung vom 6. Januar 1994 und des Deutschen Bundestages (Drucksache 12/6952) sowie des Bundesrates (Drucksache 803/93) geäußerten Kritikpunkte an der Richtlinie inzwischen ausgeräumt werden?

Wegen des inhaltlichen Zusammenhangs werden die Fragen 3 und 4 gemeinsam behandelt:

Die IVU-Richtlinie soll im Rahmen eines medienübergreifenden, integrierten Konzeptes die bestehende Richtlinie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen und in wichtigen Teilen die über die Ableitung gefährlicher Stoffe in die Gewässer ablösen und um Regelungen zum Bodenschutz und zur Abfallvermeidung und -verwertung ergänzen. In der vom Rat beschlossenen Fassung wäre sie ein wichtiger Fortschritt für die inhaltliche Harmonisierung der Umweltbestimmungen, die in Europa für die Genehmigung und den Betrieb besonders umweltrelevanter Industrieanlagen gelten.

Bei der Einigung für einen gemeinsamen Standpunkt wurden die in den Stellungnahmen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates geäußerten Kritikpunkte weitgehend berücksichtigt und insbesondere zu den dort besonders hervorgehobenen Gesichtspunkten eine deutliche Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag erreicht:

a) In den gemeinsamen Standpunkt zur IVU-Richtlinie wird ein Artikel 2a über die Betreiberpflichten aufgenommen. Mit dieser Regelung werden aufgrund deutscher Vorschläge wesentliche Elemente des Grundpflichtenkataloges des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in das europäische Umweltrecht übernommen. Hiernach müssen die nach der IVU-Richtlinie genehmigungsbedürftigen Anlagen so betrieben werden, daß geeignete Vorsorgemaßnahmen gegen Verschmutzungen getroffen, Abfälle vermieden oder verwertet werden und Energie effizient eingesetzt wird.

b) Zum Schutz von Luft, Wasser und Boden ist die Anwendung der besten verfügbaren Techniken künftig EU-weit als Betrei-

berpflicht (Artikel 2 a Buchstabe a und Genehmigungsvoraussetzung (Artikel 8 Abs. 1 und 2 a) vorgesehen.

Der Begriff „beste verfügbare Techniken" bezeichnet hierbei den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand, der spezielle Techniken praktisch geeignet erscheinen läßt, Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein zu vermeiden oder zu vermindern. Hierbei wird der Stand der besten verfügbaren Techniken als ein auf den jeweiligen Industriezweig bezogener allgemeiner und internationaler Maßstab definiert (Artikel 2 Abs. 10).

Die in die Genehmigung aufzunehmenden Emissionsgrenzwerte sind immer auf die besten verfügbaren Techniken zu stützen. Den Mitgliedstaaten wird zwar die Möglichkeit eingeräumt, hierbei unter bestimmten Voraussetzungen auch die lokalen Umweltbedingungen zu berücksichtigen. Jedoch müssen die Genehmigungsauflagen in jedem Fall Vorkehrungen zur weitestgehenden Verminderung der weiträumigen oder grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung enthalten und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sicherstellen (Artikel 8 Abs. 2 a). Die im Kommissionsvorschlag noch enthaltene Ausnahmebestimmung des Artikels 9 Abs. 3, die Ausnahmen vom Stand der besten verfügbaren Techniken in Gebieten mit guter Umweltqualität zuließ, wird im gemeinsamen Standpunkt gestrichen.

c) Wenn sich insbesondere auf Grundlage des Informationsaustausches über die besten verfügbaren Techniken gemäß Artikel 15 die Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Handelns ergibt, soll der Rat gemäß Artikel 17 a Abs. 1 auf Vorschlag der Kommission gemeinschaftliche Emissionsgrenzwerte festlegen, die in allen Mitgliedstaaten beachtet werden müssen. Bis zu dem Inkrafttreten solcher Tochterrichtlinien zur IVU-Richtlinie bleiben die aufgrund einer Reihe geltender EG-Richtlinien bereits harmonisierten Emissionsanforderungen bestehen.

d) Der Schwerpunkt des ursprünglichen Kommissionsvorschlags lag auf detaillierten Regelungen des Genehmigungsverfahrens. Als Beitrag zur Beschleunigung und Vereinfachung der Zulassung von Industrieanlagen konnte im gemeinsamen Standpunkt eine erhebliche Reduzierung von Verfahrensvorschriften erreicht werden. So ermöglicht die Richtlinie durch den Verzicht auf ein förmliches Genehmigungsverfahren eine beschleunigte Inbetriebnahme umweltverbessernder Änderungen im Rahmen eines Anzeigeverfahrens (Artikel 11 Abs. 1) und enthält auf Vorschlag der Bundesregierung eine besondere Vorschrift für die Sanierung bestehender Industriestandorte (Artikel 8 Abs. 4 Satz 3). Anlagen, die der Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Erzeugnisse und Verfahren dienen, bedürfen nach dem gemeinsamen Standpunkt zur IVU-Richtlinie keiner Genehmigung (Anhang I Abs. 1).

Bestehende Anlagen müssen gemäß Artikel 4 nach einer Übergangsfrist von acht Jahren den inhaltlich-materiellen Anforderungen der IVU-Richtlinie entsprechen. Es bleibt aber den

Mitgliedstaaten überlassen, ob diese Anpassung durch Genehmigungen oder in anderer geeigneter Weise, beispielsweise die im deutschen Umweltrecht vorgesehenen nachträglichen Anordnungen, geschehen soll.

5. Wenn nein, was hat die Bundesregierung getan, um der Kritik Gehör zu verschaffen?

Entfällt.

6. Wenn nein, welche Konsequenzen hatte dies auf das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung auf EU-Ebene?

Entfällt.

7. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, das von der IVU-Richtlinie positive Wirkungen auf die Förderung integrierter Umwelttechnik erwartet?

8. Welche Gründe hat die Bundesregierung für ihre Auffassung?

Wegen des inneren Sachzusammenhangs werden die Fragen 7 und 8 gemeinsam behandelt:

Nach Auskunft des Büros für Technikfolgenabschätzung wurde dieses vom Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages mit der Durchführung eines TA-Projekts „Umwelttechnik und wirtschaftliche Entwicklung" beauftragt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die IVU-Richtlinie eingegangen. Der Endbericht zum Projekt wird zur Zeit fertiggestellt und danach den Berichterstattern und dem Ausschuß zur Abnahme zugeleitet werden. Der Bericht liegt deshalb der Bundesregierung nicht vor.

Integrierte Umwelttechnik zielt inbesondere darauf ab, Produktionsprozesse so zu gestalten, daß Emissionen in die Umwelt vermieden oder unter dem Aspekt einer medienübergreifenden Betrachtung zumindest soweit wie möglich verringert werden, und dabei Belastungen nicht lediglich von einem Medium auf ein anderes zu verlagern. Dieses Ziel wurde von der Bundesregierung auch bisher schon verfolgt.

So haben z. B. die Anforderungen der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft oder der Abwasserverwaltungsvorschriften zur Entwicklung, Markteinführung und zum Einsatz von Anlagen mit integrierter Umwelttechnik veranlaßt. Diese Aufgaben können wegen der erforderlichen besonderen Fachkenntnisse bei den unterschiedlichen Produktionsprozessen nur von der Wirtschaft selbst geleistet werden, ggf. unter Förderung durch den Staat. Die IVU-Richtlinie wird das Bestreben nach Einsatz integrierter Umwelttechnik wegen ihres medienübergreifenden Ansatzes, der allerdings im Bundes-Immissionsschutzgesetz auch bisher schon vorhanden ist, unterstützen.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die öffentlich geäußerte Kritik an der als Gegenstück zur IVU-Richtlinie verstandenen Luftqualitätsrichtlinie [KOM (94) 109] in der derzeitigen Fassung (keine Festlegung auf die „beste verfügbare Technik", keine Ausrichtung am Vorsorgeprinzip)?

Die Bundesregierung sieht in der Luftqualitätsrichtlinie [KOM (94) 109] kein Gegenstück zur IVU-Richtlinie, vielmehr ergänzen sich beide Richtlinien. Sie ist der Auffassung, daß eine anspruchsvolle Emissionsminderung, wie sie mit der IVU-Richtlinie bezweckt wird, auf Dauer nicht ohne flankierende Umweltqualitätsziele möglich ist.

Auf dem EU-Umweltministerrat am 22./23. Juni 1995 wurde ein gemeinsamer Standpunkt zur Luftqualitätsrichtlinie beschlossen. Darin wird die Abgrenzung zur IVU-Richtlinie durch Erwägungsgrund 10a der Luftqualitätsrichtlinie vorgenommen. Er sieht vor, daß die von den Mitgliedstaaten bei Überschreiten beider Grenzwerte zu ergreifenden Maßnahmen die Anforderungen der Vorschriften über den Betrieb von Industrieanlagen entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung berücksichtigen müssen.

Damit sind aus Sicht der Bundesregierung zusätzliche Festlegungen zur besten verfügbaren Technik bzw. zum Vorsorgeprinzip in der Luftqualitätsrichtlinie nicht erforderlich.

Das Verhältnis zwischen den Vorschriften über die besten verfügbaren Techniken und den verbindlichen Umweltqualitätsnormen der Gemeinschaft ist darüber hinaus ausdrücklich in Artikel 9 der IVU-Richtlinie geregelt. Der gemeinsame Standpunkt sieht vor, daß unbeschadet anderer Maßnahmen, die zur Einhaltung der Umweltqualitätsnormen ergriffen werden können, insbesondere in der Genehmigung zusätzliche Auflagen vorgesehen werden müssen, wenn die Erfüllung der Umweltqualitätsnormen durch die Anwendung der besten verfügbaren Techniken noch nicht erreicht wird und deshalb strengere Auflagen erforderlich sind. Im gemeinsamen Standpunkt ist die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Ausnahmebestimmung des Artikels 9 Abs. 3 nicht mehr enthalten, die es erlaubte, bei der Einhaltung der Umweltqualitätsnormen unter gewissen Voraussetzungen höhere Emissionen zuzulassen, als sich bei Anwendung der besten verfügbaren Techniken ergeben hätten. Die EG-Umweltqualitätsnormen lassen auf dieser Grundlage keine Abkehr vom Vorsorgeprinzip zu.

10. Auf welchen branchenspezifischen Arbeitsgebieten hat sich nach Ansicht der Bundesregierung der produktionsintegrierte Ansatz der Vermeidung und Verminderung von Umweltbelastungen in konkreten industriellen und staatlich geförderten Projekten bewährt?

Mit dem Programm „Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen" aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wurde dem zunehmenden Interesse von Unternehmen und Bundesregierung

Rechnung getragen, integrierte Konzepte und Verfahren großtechnisch umzusetzen. Eine Bewertung der im Rahmen des Investitionsprogramms geförderten Projekte hat u. a. ergeben, daß der Anteil der Förderung von integrierten Verfahren sich über den Förderzeitraum von 1979 bis 1993 mehr als vervierfacht hat und auf über 50 % gestiegen ist.

In allen Branchen wurden Projekte zum produktionsintegrierten Umweltschutz gefördert. Eine Hervorhebung bestimmter Bereiche ist nicht angebracht.

11. Auf welchen branchenspezifischen Arbeitsgebieten wäre nach Ansicht der Bundesregierung ein innovativer Impuls durch die IVU-Richtlinie für die Förderung integrativer Arbeits- und Produktionsweisen nötig?

Prozeß- und produktionsintegrierte Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen stehen bei der staatlichen Förderung auch zukünftig im Vordergrund.

Aufgrund der zur Durchführung des Investitionsprogramms nur in geringem Umfang zur Verfügung stehenden Bundesmittel in 1995 werden kleine und mittlere Unternehmen sowie Antragsteller aus den neuen Ländern bevorzugt bei der Auswahl der Förderanträge berücksichtigt und Vorhaben mit der Zielsetzung des Klimaschutzes und der Ressourcenschonung prioritär behandelt.

Impulse für produktionsintegrierte Maßnahmen sind nahezu für alle Branchen nötig, insbesondere unter dem Aspekt einer effizienten Energienutzung.

12. Welche konkreten Auswirkungen könnten die beiden genannten Richtlinien auf die umweltpolitische Praxis in der Bundesrepublik Deutschland haben?

Die IVU-Richtlinie wird dazu beitragen, den medienübergreifenden Aspekt u. a. bei untergesetzlichen Vorschriften noch stärker als bisher zu berücksichtigen.

Die Luftqualitätsrichtlinie ist ein Rahmen für die Novellierung der bestehenden gebietsbezogenen Luftreinhalterichtlinien sowie für die Erarbeitung von Qualitätszielen für weitere Stoffe. Erst nach Inkrafttreten dieser Einzelrichtlinien, mit denen die Luftqualitätsziele für die jeweiligen Stoffe festgelegt werden, können sich daher konkrete Auswirkungen ergeben.

Druck: Thenée Druck, 53[illegible]3 Bonn, Telefon 9[illegible]78[illegible]-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333